

CONV 723/03

FÖLJENOT

från:	Presidiet
till:	Konventet
Ärende:	Närmare samarbete
	– Artikel 32b avdelning V första delen, och artiklarna I–P andra delen av konstitutionen

Dokumentets innehåll:

Sidan 2:	I. Huvudinslagen
Sidan 4:	II. Beskrivning av den aktuella mekanismen
Sidan 11:	III. Vägledande översikt: Jämförelse mellan förslagen till artiklar om närmare samarbete och de befintliga fördragen
Sidan 12:	IV. Utkast till artiklar
Sidan 17:	V. Utkast till artiklar med kommentarer

I. HUVUDINSLAGEN

Mekanismen för närmare samarbete infördes genom Amsterdamfördraget och ändrades genom Nicefördraget. Den styrs av allmänna bestämmelser som skall tillämpas på alla områden (art. 43–45 i EU-fördraget) och särskilda bestämmelser för de områden som omfattas av EG-fördraget (art. 11 och 11a i EG-fördraget), av det straffrättsliga samarbetet (art. 40–40b i EU-fördraget) och GUSP (art. 27a–27e i EU-fördraget). Det förekommer andra typer av "närmare samarbete" som organiseras direkt i fördraget men som inte behandlas i detta dokument. Det rör sig till exempel om utvecklingen av Schengenregelverket, den gemensamma valutan och i framtiden även försvarsfrågorna.

Det närmare samarbetet är i princip ett system som tillgrips som "en sista utväg", när en åtgärd inte kan genomdrivas med deltagande av samtliga medlemsstater. Rådet kan i detta fall med kvalificerad majoritet bemyndiga ett antal medlemsstater, minst åtta, att gå vidare med användning av "de institutioner, förfaranden och mekanismer" som föreskrivs i fördragen. Men det är endast de deltagande staterna som deltar i omröstningen i rådet om de beslut som endast skall tillämpas för dem och för vilka eventuella kostnader i princip skall bäras endast av dessa när det gäller utgifter som inte är förvaltningskostnader. Ett närmare samarbete kan medges i princip inom alla områden som omfattas av fördraget, med undantag för frågor av militär och försvarsmässig betydelse.¹

Syftet med detta dokument är att i stora drag beskriva detta flexibilitetsinstrument och att lägga fram utkast till konstitutionsartiklar i frågan. Dessa syftar framför allt till att förenkla lydelsen av de nuvarande bestämmelserna om det närmare samarbetet samt deras struktur. I kommentarerna anges varifrån dessa bestämmelser härrör i de nuvarande fördragen. Den föreslagna nya strukturen bygger mer på ett tematiskt kriterium än på den nuvarande uppdelningen på pelare vilken kommer att försvinna i konstitutionen (utan att det påverkar tillämpningen av de eventuella särskilda bestämmelserna om förfarande). Ett antal bestämmelser som anses överflödiga har strukits.

¹ Enligt Amsterdamfördraget undantogs även GUSP med motiveringen att systemet med konstruktiv röstnedläggning tillgodosåg behovet av flexibilitet för dessa frågor (se art. 23.1 i EU-fördraget).

I första delen av konstitutionen kommer **artikel 32b** att återfinnas och i denna redovisas grunddragen för mekanismen för närmare samarbete inom unionens ram. Det rör sig i princip om den sista artikeln i avdelning V i utkastet till konstitution ("Genomförande av unionens befogenheter").

Artiklarna I–P kommer å sin sida att återfinnas i den del av konstitutionen som ägnas åt de institutionella bestämmelser som inte återges i första delen (för närvarande avsnitt D i andra delen). Dessa artiklar behandlar begränsningar och närmare bestämmelser för genomförandet av närmare samarbete, och även förfarandet för bemyndigande och förfarandet när det gäller andra medlemsstaters deltagande i ett senare skede.

För återstoden har ett antal ändringar i sak föreslagits. Det rör sig till exempel om att förenkla och homogenisera förfarandena för bemyndigande från början och för deltagandet i ett senare skede och om att förstärka kommissionens roll och även Europaparlamentets roll vid den tidpunkt då det närmare samarbetet inleds (samtycke). Dessa ändringar av förfarande syftar till att göra det lättare att inleda närmare samarbete och klargöra villkoren för deltagandet i ett senare skede och samtidigt ytterligare säkerställa att åtgärderna inom det närmare samarbetet är förenliga sinsemellan och med unionens mål som helhet. Kommissionen är också väl lämpad att medla mellan intressena hos deltagarna i ett närmare samarbete och intressena hos dem som inte deltar. Särskilda förfaranden upprätthålls när det gäller det närmare samarbetet inom GUSP.

En nyhet består i att uttryckligen föreskriva att man i beslutet om bemyndigande i vissa fall kan fastställa villkor för deltagande i det närmare samarbetet. Sålunda är mekanismen inte längre avsedd endast som en ersättning för omröstning med enhällighet utan även som ett verktyg som gör det möjligt att ta hänsyn till de objektiva skillnaderna, även om de är tillfälliga. Hänvisningen till eventuella objektiva villkor för deltagande syftar å andra sidan till att begränsa kommissionens eller rådets skönsmässiga bedömning i fråga om de önskemål som medlemsstaterna framför om att få delta i ett närmare samarbete när ett sådant har inrättats. Villkoren för deltagande kommer nämligen att vara de samma för de medlemsstater som deltar i det närmare samarbetet från början och för dem som ansluter sig senare.

Villkoret i sista instans har klargjorts i viss mån genom att det anges att det är genom beslutet om bemyndigande som rådet formellt konstaterar att det är uppfyllt utan att tidigare förfaranden nödvändigtvis har slutförts. Detta villkor kan därför inte ha som verkan att begränsa omfattningen av det närmare samarbetet till enstaka rättsakter.

När det gäller den lägsta tröskeln för deltagande föreslår man att den fastställs till en tredjedel av medlemsstaterna i Nicefördragets anda, där den fastställdes till åtta medlemsstater.

Slutligen begränsas de närmare samarbetena inom GUSP inte längre till att endast avse genomförande av en gemensam åtgärd eller en gemensam ståndpunkt.

II. BESKRIVNING AV DEN NUVARANDE MEKANISMEN

I. Villkor som måste uppfyllas i förväg för att ett närmare samarbete skall inledas: sista utväg och minimitröskel

a) Villkoret "sista utväg" såsom det har omformulerats i Nicefördraget kan tolkas på olika sätt.

Enligt Amsterdamfördraget får närmare samarbete användas endast "*när de nämnda fördragens mål inte kan uppnås genom tillämpning av de relevanta förfaranden som föreskrivs där*".

I Nicefördraget föreskrivs hädanefter att "*närmare samarbeten får endast inledas som en sista utväg, när det i rådet har fastställts att de för samarbetena uppställda målen inte kan uppnås inom rimlig tid med tillämpning av de relevanta bestämmelserna i fördragen*" (artikel 43b i EU-fördraget).

Frågan är vid vilken tidpunkt och under vilka omständigheter rådet kan konstatera att situationen är låst. Av Amsterdamfördragets formulering kan man sluta sig till att förfarandena skall vara slutförda, i förekommande fall ända fram till omröstningsfasen, för att villkoret sista utväg skall vara uppfyllt. Nicefördragets formulering förefaller mjukare, men oklar, eftersom det skulle ankomma på rådet att konstatera att situationen är låst utan att nödvändigtvis invänta omröstningen eller ens att de normala förfarandena verkligen inleds.

Villkoret sista utväg kan också innebära att den eventuella omfattningen av ett närmare samarbete fastställs. Detta villkor kan faktiskt, åtminstone i Amsterdamfördragets formulering, tolkas som om det begränsar bemyndigandet för ett närmare samarbete till att gälla endast en rättsakt, eller en fråga som omfattas av denna akt, där de femtons beslutsfattande tidigare misslyckats. Nicefördragets formulering tycks lämna större utrymme för tolkning eftersom man tar upp de för ett närmare samarbete uppställda målen, som rådet skulle konstatera att de femton inte kan uppnå inom rimlig tid (utan att ens nödvändigtvis ha prövat förfarandena med de femton). Dessa mål, som förmodligen skulle ha större räckvidd än en enda rättsakt, skulle då kunna bestämma det område där det närmare samarbetet skulle bedrivas.

I vilket fall som helst bör Nicefördragets formulering förtydligas, bl.a. när det gäller det sätt på vilket rådet anses fastställa att villkoret verkligen har uppfyllts.

b) Ett annat villkor som måste uppfyllas innan ett närmare samarbete inleds sammanhänger med det minsta antalet medlemsstater som deltar i detta. I Amsterdamfördraget fastställs en **minimitröskel** på hälften av staterna, särskilt för att undvika att det inrättas flera undergrupper på samma område, men även för att berättiga att man använder sig av de gemensamma institutionerna. I Nicefördraget fastställs denna tröskel till åtta medlemsstater, vilket motsvarar en majoritet av de nuvarande medlemsstaterna. Den förhärskande tanken har troligen varit att de närmare samarbetena förmodligen i mindre utsträckning skulle beröra de kommande medlemsstaterna, som redan har till uppgift att införliva hela gemenskapens regelverk.

För att förebygga risken för uppsplittring har det i Nicefördraget införts en ny bestämmelse för att säkerställa att de närmare samarbetena är samstämmiga såväl inbördes som med unionens hela verksamhet¹.

¹ Art. 45 i EU-fördraget.

II. Förfarande för bemyndigande till närmare samarbete och för deltagande av andra medlemsstater i ett senare skede

a) Bemyndigande till närmare samarbeten ges av rådet med kvalificerad majoritet.

I Nicefördraget har den eventuella vetorätten "av viktiga skäl som rör nationell politik" strukits utom när det gäller andra pelaren. Rådet fattar beslut på förslag av kommissionen på en begäran om detta som framförts i förväg av de berörda medlemsstaterna. Kommissionen skall motivera sin eventuella vägran att agera på en begäran från medlemsstaterna. Inom tredje pelaren kan åtta medlemsstater vid vägran från kommissionens sida på nytt direkt lägga fram ett förslag för rådet. Inom andra pelaren är det medlemsstaterna själva som direkt lägger fram begäran för rådet. Beroende på vilka områden det gäller skall Europaparlamentet informeras, höras eller lämna sitt samtycke till bemyndigandet.

b) De som avser att **delta** i det närmare samarbetet i ett senare skede skall anmäla detta till rådet och kommissionen. Inom första pelaren är det kommissionen som fattar beslut om deltagandet av en annan medlemsstat, men när det gäller tredje pelaren anses begäran godkänd av en begränsad rådskonstellation (närmare samarbete) om det inte beslutar att skjuta upp sitt godkännande av skäl som motiveras. På denna punkt har Nicefördraget inte ändrat Amsterdamfördraget: till skillnad från förfarandet för bemyndigande har kommissionens roll (inom tredje pelaren) och Europaparlamentets roll (inom första pelaren) inte ändrats. När det gäller deltagandet i ett senare skede inom andra pelaren är det rådet i fullständig konstellation som kan skjuta upp sitt godkännande.

III. Principen om att det närmare samarbetet skall vara öppet

I Nicefördraget betonas ännu mer principen om att de närmare samarbetena skall vara öppna, och detta gäller både när de upprättas och senare (artikel 43b i EU-fördraget). Deltagandet i ett närmare samarbete får således i princip inte omfattas av villkor som skall uppfyllas i förväg. Beslutet att delta i ett närmare samarbete skall bara fattas av medlemsstaterna själva. Ingen medlemsstat får således uteslutas i förväg från beslutet om bemyndigande. Det anges även att kommissionen och de som deltar i det närmare samarbetet skall uppmuntra så många som möjligt att delta.

När det gäller andra medlemsstaters deltagande i ett senare skede förefaller dock principen om att det närmare samarbetet skall vara öppet relativt på grund av det faktum att öppenheten inte är automatisk, eftersom den måste bli föremål för ett beslutsförfarande. Ett deltagande i ett närmare samarbete i ett senare skede är dessutom beroende av om "grundbeslutet och de beslut som fattas inom ramen för detta" iakttas. Vid förfarandet för en medlemsstats deltagande i ett senare skede får på samma sätt "särskilda bestämmelser som anses nödvändiga" antas¹.

Den exakta innebörden av dessa bestämmelser är inte särskilt klar, men man kan anta att vissa villkor kan gälla för deltagandet i ett senare skede, i det nuvarande systemet. Det är dessutom inte troligt att själva föremålet för ett närmare samarbete de facto dikterar vissa villkor eller grundar sig på vissa objektiva fakta.

IV. Hur de närmare samarbetena fungerar: befogenheter och institutionell ram

Hur de närmare samarbetena skall fungera internt styrs av samma institutionella bestämmelser och samma rättsliga grunder som gäller för gemenskapen eller unionen i dess helhet. Det vill säga ramen för befogenheterna, åtgärdsinstrumenten och beslutsförfarandena i fördragen tillämpas i princip på samma sätt på de medlemsstater som deltar i ett närmare samarbete.

a) När det gäller **befogenheterna** är det alltså uteslutet att ett närmare samarbete inleds för att anta en rättsakt eller leda en verksamhet som samtliga medlemsstater inte får anta eller leda inom ramen för de gällande fördragen. Överföringen av befogenheter är enhetlig, endast utövandet av dem är olika.

I fördraget anges gränser för de befogenheter som kan utövas genom ett närmare samarbete. Det får inte gälla en exklusiv befogenhet. När befogenheten utövas får detta inte skada den inre marknaden eller den ekonomiska och sociala sammanhållningen. Det får inte påverka handeln mellan medlemsstaterna eller leda till snedvridning av konkurrensen. Generellt sett skall de närmare samarbetena respektera gemenskapens regelverk och syfta till att främja unionens mål samt stärka integrationsprocessen².

¹ Se artikel 11a i EG-fördraget och artiklarna 27e och 40b i EU-fördraget.

² Se art. 43 i EU-fördraget.

b) Den **institutionella ramen** för de närmare samarbetena är densamma som den som fastställs i fördragen för hela unionen. Beslutsförfarandena är också desamma som de som anges i de rättsliga grunder på vilka hela unionens verksamhet skall bygga.

Kommissionens, domstolens och parlamentets sammansättning och arbetssätt varierar således inte när de utövar sina befogenheter inom ramen för ett närmare samarbete. Det är endast rådets arbetssätt som varierar: endast de stater som deltar i det närmare samarbetet deltar i omröstningen medan de andra får delta i rådets överläggningar. De akter som antas är bindande endast för dem som deltar i det närmare samarbetet, och det är dessa som bär de icke administrativa kostnaderna för sin verksamhet.

Enligt Nicefördraget skall de rättsakter och beslut som antas inom ramen för ett närmare samarbete "inte ingå i unionens regelverk". Ett sådant påstående ger upphov till frågor beträffande de närmare samarbetenas natur. Det förefaller dock som om dess huvudsyfte med tanke på utvidgningen är att undanta detta regelverk från det regelverk som de kommande medlemsstaterna skall åläggas att anta. Som jämförelse föreskrivs för övrigt i Amsterdamfördraget att Schengenregelverket som införlivats inom unionens ramar omfattades av det regelverk som måste godtas fullt ut av de stater som ansöker om tillträde¹.

Systemet med omröstning med kvalificerad majoritet anpassas inom den begränsade rådskonstellationen för närmare samarbete med iakttagande, när det gäller tröskeln, av samma andel av de vägda rösterna som för de femton, dvs. 71 % av rösterna². Denna tröskel skall representera majoriteten av medlemsstaterna eller två tredjedelar om förslaget inte kommer från kommissionen (i analogi med det system som gäller för de femton, se art. 205 i EG-fördraget). Det skall däremot inte ske någon särskild anpassning av röstviktningen.

¹ Artikel 8 i Protokoll om införlivande av Schengenregelverket inom Europeiska unionens ramar.

² Jämför med omröstning med kvalificerad majoritet i en begränsad rådskonstellation inom ramen för EMU: tröskeln fastställs till två tredjedelar av de vägda rösterna enligt den vanliga formuleringen (art. 122.5).

V. Det särskilda fallet med GUSP

Genom Nicefördraget har mekanismen för närmare samarbete utvidgats till att omfatta andra pelaren (avdelning V i EU-fördraget). Det får dock användas endast för att **genomföra** en gemensam åtgärd eller en gemensam ståndpunkt som tidigare antagits av de femton.

Det anges generellt i Nicefördraget att ett närmare samarbete på detta område skall syfta till att "värna hela unionens värderingar och främja hela unionens intressen" och att det skall respektera GUSP:s principer, mål och allmänna riktlinjer, samt de beslut som redan fattats inom ramen för denna politik. Det förefaller således som om den grupp med stater som deltar i det närmare samarbetet handlar på hela unionens vägnar, vilket leder till att enhetligheten i dess representation på den internationella arenan inte påverkas. Denna tanke förstärks av att vetorätten finns kvar i det skede när bemyndigande ges till ett sådant närmare samarbete¹. De allmänna bestämmelserna om finansiering gäller fortfarande, vilket innebär att deltagarna ensamma bär de icke administrativa kostnaderna (art. 44a i EU-fördraget).

Å andra sidan får ett närmare samarbete inte avse "frågor som har militära eller försvarsmässiga konsekvenser"². Dess potentiella räckvidd har således begränsats avsevärt och genomförandet av de s.k. Petersberguppgifterna utesluts till exempel.

VI. Frågor som bör övervägas

Det förefaller som om mekanismen för närmare samarbete ursprungligen har utformats som en ersättning för majoritetsomröstning. Å ena sidan kan villkoret sista utväg innebära att ett närmare samarbete endast får inledas för att anta enstaka rättsakter. Å andra sidan gäller den enda institutionella ändring som ett närmare samarbete medför rådets sammansättning, som från rösträttssynpunkt begränsas till företrädarna för de deltagande medlemsstaterna.

¹ Däremot bör majoritetsomröstning alltid gälla inom det närmare samarbetet, eftersom det alltid kommer att gälla ett genomförande av en tidigare regel.

² Artikel 27b i EU-fördraget.

Somliga har hävdade att en mekanism som är utformad på ett sådant sätt är alltför utvecklad med tanke på andra möjliga metoder för att kringgå stötestenen med omröstning med enhällighet (positiv röstnedläggning, konstruktiv röstnedläggning, senareläggning av en majoritetsomröstning genom åberopande "av viktiga skäl som rör nationell politik" med hänskjutande till Europeiska rådet, utvidgad kvalificerad majoritet, opt-out osv...). Vissa särdrag hos mekanismen gör däremot att det inte är möjligt att tillgodose behoven av en mer "strukturell" differentiering som omfattar ett politikområde och som, i förekommande fall, grundas på objektiva kriterier, efter förebild av den gemensamma valutan och Schengensystemet.

På ett mer grundläggande plan kan det ifrågasättas om en sådan abstrakt och allmän mekanism är lämplig eftersom behoven av "strukturell" differentiering redan har beaktats i hög grad genom de flexibilitetssystem som fastställs och organiseras i själva fördraget, såsom den gemensamma valutan och Schengensystemet, och som i framtiden också kommer att gälla inom försvarsområdet (se utkast till artikel 30 i konstitutionen).

Det bör dock hållas i minnet vilka motiv som har inspirerat upphovsmännen till Amsterdamfördraget och därefter Nicefördraget, nämligen att upprätta en mekanism som kan visa sig vara lämplig på lång sikt, i synnerhet med tanke på unionsmedlemsstaternas ökande heterogenitet och deras specifika intressen eller behov. Det närmare samarbetet är tänkt som ett instrument för successiv integrering som hela tiden står öppet för alla medlemsstaterna. Mekanismens syfte är att göra det möjligt för och stimulera en grupp medlemsstater att samarbeta inom unionens ram i stället för utanför unionen. De medlemsstater som deltar i ett närmare samarbete kan därför dra nytta av den befintliga infrastrukturen; deras medborgare kommer att åtnjuta parlamentariska och rättsliga garantier, och de medlemsstater som inte deltar kommer att försäkras om att deras och unionens intressen upprätthålls till fullo.

Om en sådan mekanism å andra sidan visar sig vara föga lämpad för antagande av enskilda rättsakter eller omvänt för att omfatta stora politikområden kan mekanismen för det närmare samarbetet däremot visa sig vara lämplig för att omfatta en mellanliggande räckvidd, till exempel vissa aspekter av ett politikområde, eller för att förlänga vissa flexibilitetssystem som fastställs i fördraget.

III. VÄGLEDANDE ÖVERSIKT: JÄMFÖRELSE MELLAN FÖRSLAGEN TILL
ARTIKLAR OM NÄRMARE SAMARBETE OCH DE BEFINTLIGA FÖRDRAGEN

	Nya artiklar	Artiklar som delvis eller med väsentliga ändringar återger bestämmelser i de befintliga fördragen	Något ändrade eller oförändrade artiklar från de befintliga fördragen
<u>Artikel 32b</u> (första delen av konstitutionen): Närmare samarbete		✓	
<u>Artikel I</u> (andra delen av konstitutionen): Former för särskilt samarbete inom ESFP	✓		
<u>Artikel J</u> (andra delen av konstitutionen): Allmänna bestämmelser			✓
<u>Artikel K</u> (andra delen av konstitutionen): Förbindelserna med medlemsstater som inte deltar			✓
<u>Artikel L</u> (andra delen av konstitutionen): Principen om öppet deltagande		✓	
<u>Artikel M</u> (andra delen av konstitutionen): Bemyndigandeförfarande		✓	
<u>Artikel N</u> (andra delen av konstitutionen): Förfarande när det gäller andra medlemsstaters senare deltagande		✓	
<u>Artikel O</u> (andra delen av konstitutionen): Finansiering			✓
<u>Artikel P</u> (andra delen av konstitutionen): Principen om samstämmighet			✓

IV. UTKAST TILL ARTIKLAR: NÄRMARE SAMARBETEN

FÖRSTA DELEN AV KONSTITUTIONEN

Artikel 32b (Närmare samarbeten)

1. De medlemsstater som önskar upprätta ett närmare samarbete sinsemellan inom ramen för unionens icke exklusiva befogenheter kan utnyttja dess institutioner och utöva dessa befogenheter genom att tillämpa relevanta bestämmelser i konstitutionen inom de gränser och på de villkor som anges i denna artikel och i artiklarna I – P i konstitutionen.

De närmare samarbetena skall syfta till att främja unionens mål, skydda dess intressen och stärka dess integrationsprocess. Det skall vara öppna för samtliga medlemsstater när de upprättas och när som helst i enlighet med artikel L i konstitutionen.

2. Bemyndigandet att genomföra ett närmare samarbete skall beviljas av rådet som en sista utväg om det i rådet har fastställts att de mål som eftersträvas genom detta samarbete inte kan uppnås inom rimlig tid av hela unionen och förutsatt att det omfattar minst en tredjedel av medlemsstaterna. Rådet skall fatta beslut i enlighet med förfarandet i artikel M i konstitutionen.

3. Endast företrädarna för de medlemsstater som deltar i ett närmare samarbete får delta i antagandet av de rättsakter som antas inom rådet. Samtliga medlemsstater får emellertid delta i rådets överläggningar.

För enhällighet krävs endast de deltagande staternas röster. Med kvalificerad majoritet skall avses majoriteten av de deltagande medlemsstaternas röster om de företräder minst tre femtedelar av dessa staters befolkning.

4. Sådana rättsakter som antas inom ramen för ett närmare samarbete skall vara bindande endast för de medlemsstater som deltar i det. De skall inte betraktas som regelverk som skall godtas av kandidatländerna.

ANDRA DELEN AV KONSTITUTIONEN, AVSNITT D

Artikel I (Särskilda samarbetsformer på GUSP-området)

Bestämmelserna i artikel 32b i första delen och artiklarna J–P i andra delen är inte tillämpliga på de samarbetsformer på försvarsområdet som anges i artikel 30 i första delen och som specifikt faller under artiklarna 18–21 i avdelning I B i andra delen.

Artikel J (Allmänna villkor)

De närmare samarbeten som planeras skall respektera unionens konstitution och dess regelverk.

De får inte påverka den inre marknaden eller den ekonomiska och sociala sammanhållningen. De får inte innebära något hinder eller någon diskriminering i handeln mellan medlemsstaterna eller leda till snedvridning av konkurrensen dem emellan.

Artikel K (Förbindelserna med de stater som inte deltar)

De närmare samarbeten som planeras skall respektera de icke deltagande medlemsstaternas befogenheter, rättigheter och skyldigheter. Dessa stater får inte hindra de deltagande medlemsstaterna från att genomföra dem.

Artikel L (Principen om öppet deltagande)

1. När de närmare samarbetena upprättas skall de vara öppna för alla medlemsstater, förutsatt att de tar hänsyn till de villkor för deltagande som eventuellt fastställs i beslutet om bemyndigande. De skall också vara öppna när som helst, under förutsättning att de utöver de eventuella ovannämnda villkoren tar hänsyn till de rättsakter som redan har antagits inom denna ram.

Kommissionen och de medlemsstater som deltar i ett närmare samarbete skall se till att ett deltagande av så många medlemsstater som möjligt underlättas.

2. Kommissionen och vid behov utrikesministern skall regelbundet informera samtliga rådsmedlemmar samt Europaparlamentet om utvecklingen av de närmare samarbetena.

Artikel M (Förfarande vid bemyndigande)

1. De medlemsstater som önskar upprätta ett närmare samarbete sinsemellan på något av de områden som avses i konstitutionen, med undantag för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, skall rikta en begäran till kommissionen och närmare ange tillämpningsområdet och de mål som eftersträvas genom det planerade närmare samarbetet. Kommissionen kan lägga fram ett förslag för rådet om detta. Om kommissionen inte lägger fram något förslag, skall den underrätta de berörda medlemsstaterna om skälen till detta.

Ett bemyndigande att inleda ett närmare samarbete skall ges genom ett beslut av rådet med kvalificerad majoritet på förslag av kommissionen efter Europaparlamentets samtycke.

2. Inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken skall en begäran från de medlemsstater som önskar upprätta ett närmare samarbete sinsemellan riktas till rådet. Denna begäran skall överlämnas till utrikesministern, som skall avge ett yttrande om huruvida det närmare samarbetet är samstämmigt med unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik, och till kommissionen, som skall avge ett yttrande, särskilt om samstämmigheten mellan det närmare samarbetet som planeras och övrig unionspolitik. Begäran skall även översändas till Europaparlamentet för kännedom.

Bemyndigande att inleda ett närmare samarbete skall ges av rådet genom beslut med kvalificerad majoritet.

Artikel N (Förfarande vid deltagande av andra medlemsstater i ett senare skede)

1. Varje medlemsstat som önskar delta i ett närmare samarbete skall anmäla sin avsikt till rådet, till kommissionen och, vid behov, till utrikesministern.

Inom fyra månader efter det att anmälan har mottagits skall kommissionen bekräfta den berörda medlemsstatens deltagande. Kommissionen skall i förekommande fall konstatera att de eventuella villkoren för deltagande är uppfyllda och fatta beslut om övergångsbestämmelser som den anser nödvändiga avseende tillämpningen av de akter som redan antagits inom ramen för det närmare samarbetet.

Om kommissionen likväl anser att de eventuella villkoren för deltagande inte är uppfyllda, skall den ange vilka åtgärder som skall vidtas för att dessa villkor skall uppfyllas och fastställa en tidsfrist för en ny behandling av begäran om deltagande. När den behandlar begäran på nytt skall den fatta beslut enligt föregående stycke. Om kommissionen anser att de eventuella villkoren för deltagande fortfarande inte är uppfyllda, får den berörda medlemsstaten hänskjuta frågan till rådet som skall besluta med kvalificerad majoritet i enlighet med artikel 32 b.3 i konstitutionen. Rådet får också på kommissionens begäran fatta beslut om ovanstående övergångsbestämmelser.

2. Inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken skall rådet bekräfta den berörda medlemsstatens deltagande efter samråd med utrikesministern. Rådet skall i förekommande fall konstatera att de eventuella villkoren för deltagande är uppfyllda. Rådet får även fatta beslut om övergångsbestämmelser på förslag av utrikesministern. Om rådet likväl anser att de eventuella villkoren för deltagande inte är uppfyllda, skall det ange vilka åtgärder som skall vidtas för att dessa villkor skall uppfyllas och bestämma en tidsfrist för ny behandling av begäran om deltagande.

I denna punkt skall rådet besluta med kvalificerad majoritet i enlighet med artikel 32 b. 3 i konstitutionen.

Artikel O (Finansiering)

Andra utgifter för genomförandet av ett närmare samarbete än de förvaltningskostnader som institutionerna åsamkas skall bäras av de deltagande medlemsstaterna, om inte rådet med enhällighet bland alla sina medlemmar och efter att ha hört Europaparlamentet beslutar något annat.

Artikel P (Principen om samstämmighet)

Rådet och kommissionen skall se till att de åtgärder som vidtas inom ramen för ett närmare samarbete är samstämmiga såväl inbördes som med unionens politik, och de skall samarbeta i detta syfte.

V. UTKAST TILL ARTIKLAR MED KOMMENTARER

FÖRSTA DELEN AV KONSTITUTIONEN

Artikel 32b (Närmare samarbeten)

1. De medlemsstater som önskar upprätta ett närmare samarbete sinsemellan inom ramen för unionens icke exklusiva befogenheter kan utnyttja dess institutioner och utöva dessa befogenheter genom att tillämpa relevanta bestämmelser i konstitutionen inom de gränser och på de villkor som anges i denna artikel och i artiklarna I–P i konstitutionen.

De närmare samarbetena skall syfta till att främja unionens mål, skydda dess intressen och stärka dess integrationsprocess. Det skall vara öppna för samtliga medlemsstater när de upprättas och när som helst i enlighet med artikel L i konstitutionen.

2. Bemyndigandet att genomföra ett närmare samarbete skall beviljas av rådet som en sista utväg om det i rådet har fastställts att de mål som eftersträvas genom detta samarbete inte kan uppnås inom rimlig tid av hela unionen och förutsatt att det omfattar minst en tredjedel av medlemsstaterna. Rådet skall fatta beslut i enlighet med förfarandet i artikel M i konstitutionen.

3. Endast företrädarna för de medlemsstater som deltar i ett närmare samarbete får delta i antagandet av de rättsakter som antas inom rådet. Samtliga medlemsstater får emellertid delta i rådets överläggningar.

För enhällighet krävs endast de deltagande staternas röster. Med kvalificerad majoritet skall avses majoriteten av de deltagande medlemsstaternas röster om de företräder minst tre femtedelar av dessa staters befolkning.

4. Sådana rättsakter som antas inom ramen för ett närmare samarbete skall vara bindande endast för de medlemsstater som deltar i det. De skall inte betraktas som regelverk som skall godtas av kandidatländerna.

Kommentar

Artikel 32b.1 första stycket

I denna punkt framläggs den grundläggande principen för de närmare samarbetenas sätt att fungera inom ramen för de rättsliga grunderna i fördragen, både när det gäller behörighet och utövande av behörighet (förfaranden och instrument). Denna princip uttrycks på olika sätt på olika ställen i de nuvarande fördragen¹.

¹ Artiklarna 43 och 44 (första meningen) i EU-fördraget, artikel 11.3 i EG-fördraget, artiklarna 27a.2 och 40.2 i EU-fördraget.

I denna punkt anges även omgående bestämmelserna i andra delen om gränserna och villkoren för mekanismen för det närmare samarbetet, i synnerhet bristen på tillämpning av mekanismen för särskilda samarbetsformer på försvarsområdet och andra allmänna villkor för att framför allt ta hänsyn till unionens regelverk.

Artikel 32b.1 andra stycket: *Utdrag ur villkoren i artikel 43 a i EU-fördraget och bekräftelse av principen om öppenhet (artikel 43 b i EU-fördraget) vilken preciseras i andra delen.*

Artikel 32b.2: *Principen om rådets godkännande och förutsättningar för detta godkännande: sista utväg (artikel 43 a i EU-fördraget) och minimiantal (artikel 43 g i EU-fördraget).*

I denna punkt framläggs principen om bemyndigande av rådet för att inleda ett närmare samarbete och det hänvisas till artikel M i konstitutionen när det gäller förfarandet i detalj. Man lägger även fram två villkor för detta bemyndigande, nämligen sista utväg och minimiantal deltagare.

Villkoret sista utväg i dess lydelse efter ändringen i Nicefördraget anger inte på vilket sätt rådet förväntas fastställa att detta villkor är uppfyllt, och det förefaller något överflödigt med tanke på rådets beslut om bemyndigande. Den föreslagna lydelsen anger att det är genom beslutet om bemyndigande som rådet formellt konstaterar att villkoret sista utväg är väl uppfyllt. Genom strykningen av uttrycket "med tillämpning av relevanta bestämmelser i fördragen" fastställs det dessutom tydligare att villkoret sista utväg inte nödvändigtvis innebär att ett förhandsförfarande misslyckats, inte ens att ett sådant beslutsförfarande inletts. Det är i alla händelser lämpligt att handlingsutrymmet för ett närmare samarbete inte avgjorts på förhand, utan att det kan avgöras mer flexibelt under bemyndigandeförfarandet, till exempel genom hänvisning till flera rättsliga grunder som rör det planerade samarbetet.

När det gäller **villkoret minimiantal** för deltagande inställer sig frågan om det inte vore lämpligt att återinföra en andel av medlemsstaterna i stället för ett fastställt antal, vilket inte är särskilt meningsfullt i en union vars medlemsantal inte är fastställt en gång för alla. I Nicefördragets anda skulle denna andel kunna vara en tredjedel av medlemsstaterna.

Artikel 32b.3: Utdrag ur artikel 44.1

Det viktigaste institutionella kännetecknet för det närmare samarbetet utgörs av att de stater som inte deltar utestängs från rätten att rösta i rådet. I utkastet till artiklar ges emellertid, liksom i det nuvarande fördraget, möjlighet att delta i överläggningarna.

Om å andra sidan de rättsliga grunderna i konstitutionen tillämpas på de närmare samarbetena innebär detta att de omröstningsregler som anges i dessa överförs till funktionssättet för de närmare samarbetena, nämligen enhällighet eller kvalificerad majoritet. På detta ställe, i likhet med artikel 44 i det nuvarande EU-fördraget, bör därför enhällighet och kvalificerad majoritet i rådet definieras inom ramen för det närmare samarbetet med hänsyn till konventets omformulering av omröstning med kvalificerad majoritet.

Artikel 32b.4: Utdrag ur artikel 44.2

De akter som antagits inom ramen för ett närmare samarbete är inte bindande för andra än deltagarna. De är alltså inte bindande för de andra medlemsstaterna utom naturligtvis när dessa deltar i ett senare skede, vilket även framgår av artikel L första stycket ("under förutsättning att de tar hänsyn till ... de rättsakter som redan antagits inom denna ram", se nedan). De kompletterande klargörandena av artikel 44.2 i EU-fördraget förefaller inte nödvändiga.

Slutligen föreslås det att meningen "Sådana rättsakter skall inte ingå i unionens regelverk" skall utgå. Denna bestämmelse tar upp en fråga av alltför allmän räckvidd, om dess syfte är att undvika att regelverket för närmare samarbete (som ännu inte finns) skall åläggas de kommande medlemsstaterna (i detta fall efter den kommande utvidgningen av unionen till tio nya stater varigenom frågan inte uppkommer när det gäller de senare). Den lydelse som föreslagits är inspirerad av artikel 8 i protokollet om införlivande av Schengenregelverket inom Europeiska unionens ramar.

ANDRA DELEN AV KONSTITUTIONEN, AVSNITT D

Artikel I (Särskilda samarbetsformer på GUSP-området)

Bestämmelserna i artikel 32b i första delen och artiklarna J–P i andra delen är inte tillämpliga på de samarbetsformer på försvarsområdet som anges i artikel 30 i första delen och som specifikt faller under artiklarna 18–21 i avdelning I B i andra delen.

Kommentar

Artikel I: Ny artikel

I denna artikel anges att en grupp medlemsstaters olika samarbetsformer på försvarsområdet skall styras av särskilda bestämmelser i konstitutionen, och bestämmelserna om närmare samarbete är därför inte tillämpliga här.

För GUSP-området har artikel 27b i EG-fördraget, vilken begränsar det närmare samarbetet till genomförandet av en av unionen antagen gemensam åtgärd eller gemensam ståndpunkt, inte tagits med. Den allmänna mekanismen för ett närmare samarbete förefaller inte vara nödvändig för att anförtro genomförandet av en gemensam åtgärd till en grupp medlemsstater som antagligen skulle agera på unionens vägnar. Detta tillvägagångssätt har även valts för en grupp staters genomförande av ett uppdrag på försvarsområdet (se utkastet till artikel 30.5 i konstitutionen).

Artikel J (Allmänna villkor)

De närmare samarbeten som planeras skall respektera unionens konstitution och dess regelverk.

De får inte påverka den inre marknaden eller den ekonomiska och sociala sammanhållningen. De får inte innebära något hinder eller någon diskriminering i handeln mellan medlemsstaterna eller leda till snedvridning av konkurrensen dem emellan.

Kommentar

Artikel J: (Utdrag ur artikel 43 b, 43 c, 43 e och 43 f i EU-fördraget)

Artikel K (Förbindelserna med de stater som inte deltar)

De närmare samarbeten som planeras skall respektera de icke deltagande medlemsstaternas befogenheter, rättigheter och skyldigheter. Dessa stater får inte hindra de deltagande medlemsstaterna från att genomföra dem.

Kommentar

Artikel K: (Återgivning av artikel 43 h och 44.2 sista meningen i EU-fördraget)

Dessa båda bestämmelser har förts samman eftersom de rör de ömsesidiga skyldigheterna mellan deltagande och icke deltagande stater.

Artikel L (Principen om öppet deltagande)

1. När de närmare samarbetena upprättas skall de vara öppna för alla medlemsstater, förutsatt att de tar hänsyn till de villkor för deltagande som eventuellt fastställs i beslutet om bemyndigande. De skall också vara öppna när som helst, under förutsättning att de utöver de eventuella ovannämnda villkoren tar hänsyn till de rättsakter som redan har antagits inom denna ram.

Kommissionen och de medlemsstater som deltar i ett närmare samarbete skall se till att ett deltagande av så många medlemsstater som möjligt underlättas.

2. Kommissionen och vid behov utrikesministern skall regelbundet informera samtliga rådsmedlemmar och även Europaparlamentet om utvecklingen av de närmare samarbetena.

Kommentar

Artikel L. 1: (Utdrag ur artikel 43b i EU-fördraget)

I denna artikel fastställs den princip om öppet deltagande som framläggs i artikel 32b.1. Enligt denna princip är medlemsstaterna fria att delta eller inte delta i ett närmare samarbete, såväl vid upprättandet som senare. Förslaget från kommissionen (eller från en grupp stater inom ramen för GUSP) och rådets beslut om bemyndigande kan därför i princip varken utesluta de medlemsstater som vill delta i samarbetet eller tvinga de medlemsstater som inte önskar delta att göra detta.

Det bör dock noteras att ett senare deltagande av andra medlemsstater inte är automatiskt, eftersom det är föremål för ett beslutsförfarande. I synnerhet det faktum att detta senare deltagande är underordnat det initiala beslutet och de akter som redan antagits i samband med detta, eller att eventuella "särskilda bestämmelser" kan antas¹, verkar förutsätta att detta deltagande redan i det nuvarande systemet kan vara underkastat vissa villkor.

Man har föreslagit att det uttryckligen skulle anges att deltagandet i ett närmare samarbete i vissa fall kan underkastas objektiva villkor, som då skulle fastställas under loppet av bemyndigandeförfarandet. Följaktligen föreslås det också att villkoren i detta fall inte endast skall avse ett senare deltagande utan även deltagande i inledningsskedet.

Detta tillvägagångssätt tenderar att utvidga antalet fall vilket gör systemet med närmare samarbete mer användbart, eftersom det inte längre alltid skulle bygga enbart på en önskan att delta och således inte längre framför allt skulle uppfattas som en ersättning för omröstningsförfarandet med enhällighet. Systemet med det närmare samarbetet skulle faktiskt även kunna bygga på objektiva skillnader och rent av ta hänsyn till objektiva kriterier för deltagande mellan vissa medlemsstater, i likhet med antagandet av euron, deltagandet i Schengensystemet, eller vissa aspekter när det gäller försvaret (se utkastet till artikel 30 i konstitutionen).

Å andra sidan syftar hänvisningen till eventuella objektiva villkor för deltagande till att begränsa kommissionens eller rådets fria bedömning i fråga om de ansökningar från medlemsstater som riktas till dem om att delta i ett närmare samarbete efter att det har inletts. Villkoren för deltagande kommer faktiskt att vara desamma för de medlemsstater som deltar i det närmare samarbetet från början som för dem som ansluter sig senare.

¹ Se artikel 11a i EG-fördraget och artiklarna 27e och 40b i EU-fördraget.

Artikel L.2: (Utdrag ur artikel 27d)

Bestämmelsen om informationen till alla medlemsstaterna och Europaparlamentet föreskrevs från början för GUSP-området men kan lämpligen utsträckas till övriga områden. I synnerhet utgör den en garanti för de stater som inte deltar, oberoende av vilka villkor som fastställts genom beslutet om bemyndigande när det gäller deltagandet i rådets arbete och överläggningar (se ovan artikel 32b.3). Informationen till Europaparlamentet är av nytta i sådana fall där parlamentet inte är involverat i beslutsprocessen för genomförandet av närmare samarbete samt även vad avser andra medlemsstaters deltagande i ett senare skede.

Artikel M (Förfarande vid bemyndigande)

1. De medlemsstater som önskar upprätta ett närmare samarbete sinsemellan på något av de områden som avses i konstitutionen, med undantag för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, skall rikta en begäran till kommissionen och närmare ange tillämpningsområdet och de mål som eftersträvas genom det planerade närmare samarbetet. Kommissionen kan lägga fram ett förslag för rådet om detta. Om kommissionen inte lägger fram något förslag, skall den underrätta de berörda medlemsstaterna om skälen till detta.

Ett bemyndigande att inleda ett närmare samarbete skall ges genom ett beslut av rådet med kvalificerad majoritet på förslag av kommissionen efter Europaparlamentets samtycke.

2. Inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken skall en begäran från de medlemsstater som önskar upprätta ett närmare samarbete sinsemellan riktas till rådet. Denna begäran skall överlämnas till utrikesministern, som skall avge ett yttrande om huruvida det närmare samarbetet är samstämmigt med unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik, och till kommissionen, som skall avge ett yttrande, särskilt om samstämmigheten mellan det närmare samarbetet som planeras och övrig unionspolitik. Begäran skall även översändas till Europaparlamentet för kännedom.

Bemyndigande att inleda ett närmare samarbete skall ges av rådet genom beslut med kvalificerad majoritet.

Kommentar

Artikel M.1: Sammanslagning av artikel 11.1 och 11.2 i EG-fördraget samt artikel 40 a i EU-fördraget

I dessa punkter beskrivs förfarandet vid bemyndigande att inleda ett närmare samarbete på de områden som för närvarande omfattas av EG-fördraget och den tredje pelaren. Med hänsyn till att pelarstrukturen försvinner kan man tänka sig att den nuvarande bristen på enhetlighet i samband

med förfaranden vid bemyndigande minskas (liksom vid förfaranden som rör andra staters framtida deltagande, se ovan). Några har dessutom betonat den viktiga roll som kommissionen spelar vid inledandet och genomförandet av det närmare samarbetet för att bevaka hela unionens intressen¹.

Det verkar därför lämpligt att stryka det specifika förfarande enligt vilket de medlemsstater som önskar inleda ett närmare samarbete när det gäller polissamarbete och straffrättsligt samarbete skulle kunna rikta sin begäran till rådet trots ett eventuellt avslag från kommissionens sida i fråga om att verkställa en sådan.

Av förenklingsskäl föreslås även att möjligheten att ta upp frågan i Europeiska rådet avskaffas. Ett sådant upptagande skulle i vilket fall som helst faktiskt kunna äga rum, om inte av ett närmare samarbete innebär ett stort problem för en medlemsstat.

Europaparlamentets roll bör också undersökas. Om ett närmare samarbete inte begränsar sig till antagandet av en enskild akt utan avser antagandet av flera akter, ja t.o.m. genomförandet av en viss politik, kan de beslutsförfaranden som planeras genom det närmare samarbetet vara flera. Man skulle därför inte kunna fastställa något samband mellan medbeslutandeförfarandet vid genomförandet av ett närmare samarbete och samtyckesförfarandet för bemyndigande att inleda detta samarbete. Enligt detta synsätt föreslås en generalisering av samtyckesförfarandet för inledande av allt närmare samarbete, så snart upprättandet av ett sådant "undersystem" berör den konstitutionella strukturen i dess helhet. Det rör sig om en extra garanti vad avser förfaranden att det planerade närmare samarbetet får som effekt att integreringsprocessen gynnas (i överensstämmelse med artikel 32 b.1).

Slutligen läggs det till att det tillämpningsområde och de mål som eftersträvas genom det planerade närmare samarbetet skall preciseras i begäran från medlemsstaterna till kommissionen, framför allt för att man skall kunna kontrollera om de villkor och begränsningar som anges i konstitutionen iakttas.

¹ Se exempelvis bidraget från Frankrike och Nederländerna, CONV 664/03.

Artikel M.2: *Förfarande vid bemyndigande enligt GUSP (artikel 27c i EU-fördraget).*

I förfarandet för bemyndigande att inleda ett närmare samarbete enligt GUSP föreskrivs en mindre roll för kommissionen och Europaparlamentet under det att samråd skall äga rum med utrikesministern. Det föreslås också, liksom för de övriga områdena, att möjligheten att ta upp frågan i Europeiska rådet avskaffas (se hänvisningen till artikel 23.2 i EU-fördraget).

Artikel N (Förfarande vid deltagande av andra medlemsstater i ett senare skede)

1. Varje medlemsstat som önskar delta i ett närmare samarbete skall anmäla sin avsikt till rådet, till kommissionen och, vid behov, till utrikesministern.

Inom fyra månader efter det att anmälan har mottagits skall kommissionen bekräfta den berörda medlemsstatens deltagande. Kommissionen skall i förekommande fall konstatera att de eventuella villkoren för deltagande är uppfyllda och fatta beslut om övergångsbestämmelser som den anser nödvändiga avseende tillämpningen av de akter som redan antagits inom ramen för det närmare samarbetet.

Om kommissionen likväl anser att de eventuella villkoren för deltagande inte är uppfyllda, skall den ange vilka åtgärder som skall vidtas för att dessa villkor skall uppfyllas och fastställa en tidsfrist för en ny behandling av begäran om deltagande. När den behandlar begäran på nytt skall den fatta beslut enligt föregående stycke. Om kommissionen anser att de eventuella villkoren för deltagande fortfarande inte är uppfyllda, får den berörda medlemsstaten hänskjuta frågan till rådet som skall besluta med kvalificerad majoritet i enlighet med artikel 32 b.3 i konstitutionen. Rådet får också på kommissionens begäran fatta beslut om ovanstående övergångsbestämmelser.

2. Inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken skall rådet bekräfta den berörda medlemsstatens deltagande efter samråd med utrikesministern. Rådet skall i förekommande fall konstatera att de eventuella villkoren för deltagande är uppfyllda. Rådet får även fatta beslut om övergångsbestämmelser på förslag av utrikesministern. Om rådet likväl anser att de eventuella villkoren för deltagande inte är uppfyllda, skall det ange vilka åtgärder som skall vidtas för att dessa villkor skall uppfyllas och bestämma en tidsfrist för ny behandling av begäran om deltagande.

I denna punkt skall rådet besluta med kvalificerad majoritet i enlighet med artikel 32 b. 3 i konstitutionen.

Kommentar

Artikel N.1: *Förfarande vid deltagande i ett senare skede, med undantag för GUSP (sammanslagning av artiklarna 11 a i EG-fördraget och 40 b i EU-fördraget)*

I det nuvarande systemet är det kommissionen som fattar beslut om andra medlemsstaters framtida deltagande i det närmare samarbete som bedrivs inom gemenskapen, medan det inom polissamarbete och straffrättsligt samarbete är det "begränsade" rådet för det närmare samarbetet som beslutar enligt ett system med implicit godkännande (vilket stämmer bättre överens med principen om öppenhet).

Med hänsyn till att pelarstrukturen försvinner bör man sannolikt fastställa ett enda förfarande för de områden som omfattas av EG-fördraget och för de områden som omfattas av den nuvarande tredje pelaren i likhet med det ursprungliga förfarandet vid bemyndigande. I och med detta inställer sig frågan vem av kommissionen eller det "begränsade" rådet för det närmare samarbetet som skall fatta beslut om det framtida deltagandet.

Den föreslagna lösningen består i att ge kommissionen denna roll (liksom redan är fallet när det gäller de områden som omfattas av EG-fördraget), av samma skäl som för dess roll vid inledandet av närmare samarbeten, nämligen att kommissionen innehar den bästa positionen för att bedöma unionens intressen totalt, såväl för det närmare samarbetet som för dem som inte deltar i det. Det föreslås dock också att den berörda medlemsstaten efter ett andra negativt beslut av kommissionen själv skall kunna vända sig med sin begäran till det "begränsade" rådet för det närmare samarbetet.

Dessutom föreslås, i enlighet med principen om att deltagandet i det närmare samarbetet skall vara öppet för samtliga medlemsstater, att kommissionens (eller rådets) möjligheter till fri bedömning skall begränsas, och man menar att ett negativt beslut om senare deltagande endast kan grunda sig på ett åsidosättande av de objektiva villkor som eventuellt har fastställts i det ursprungliga beslutet om bemyndigande.

När det gäller rättsakter som redan antagits inom ramen för ett närmare samarbete skall medlemsstaterna kunna tillämpa dessa så snart de i praktiken deltar i det närmare samarbetet. Kommissionen och rådet bör dock kunna besluta om övergångsbestämmelser som bland annat syftar till en stegvis tillämpning av dessa rättsakter, för att underlätta deltagande av de stater som begär detta. På så sätt skulle "eventuella särskilda bestämmelser som (kommissionen eller rådet) anser nödvändiga" få en tydligare innebörd¹, samtidigt som man framhåller deras övergående karaktär.

¹ Artikel 11a i EG-fördraget, artiklarna 40b och 27e i EU-fördraget

Artikel N.2: Utdrag ur artikel 27e i EU-fördraget.

När det gäller ett senare deltagande i ett närmare samarbete inom ramen för GUSP, har den valda lösningen inspirerats av den som beskrivs i föregående stycke, med den skillnaden att här är det rådet och inte kommissionen som beslutar. Det föreslås här att det är det "begränsade" rådet för det närmare samarbetet som skall besluta snarare än hela rådet (i likhet med den aktuella situationen inom ramen för tredje pelaren). Dessutom skall samråd med utrikesministern äga rum liksom i samband med det ursprungliga förfarandet för bemyndigande.

Artikel O (Finansiering)

Andra utgifter för genomförandet av ett närmare samarbete än de förvaltningskostnader som institutionerna åsamkas skall bäras av de deltagande medlemsstaterna, om inte rådet med enhällighet bland alla sina medlemmar och efter att ha hört Europaparlamentet beslutar något annat.

Kommentar

Artikel O: Återgivning av artikel 44a i EU-fördraget

Artikel P (Princip om samstämmighet)

Rådet och kommissionen skall se till att de åtgärder som vidtas inom ramen för ett närmare samarbete är samstämmiga såväl inbördes som med unionens politik, och de skall samarbeta i detta syfte.

Kommentar

Återgivning av artikel 45 i EU-fördraget.

* *

*

Kommentar om de bestämmelser i EU-fördraget och EG-fördraget som inte har tagits med i utkastet till konstitutionsartiklar

Vissa bestämmelser i de nuvarande fördragen som rör närmare samarbeten har inte tagits med i artikelutkastet.

När det gäller GUSP-området anges det sålunda i artikel 27a i EU-fördraget bland annat att de närmare samarbetena på dessa områden "skall syfta till att värna hela unionens värderingar och främja hela unionens intressen genom att bekräfta dess identitet som sammanhållande kraft på den internationella arenan" och att de "skall respektera den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitikens principer, mål, allmänna riktlinjer och samstämmighet samt de beslut som fattas inom ramen för denna politik". Dessa inslag innefattas i generalklausulen i utkastet till artikel 32b.1 andra stycket i konstitutionen.

Likaledes har artikel 43 i i EU-fördraget, där det hänvisas till protokollet om införlivande av Schengenregelverket inom Europeiska unionens ramar, inte heller tagits med. Denna bestämmelse anger att artiklarna om det närmare samarbetet inte påverkar bestämmelserna i detta protokoll. Artikeln verkar onödig, eftersom det närmare samarbetet inom Schengenregelverket utgör en variant av det allmänna systemet för det närmare samarbetet. Med andra ord har den specifika och undantagsmässiga karaktären hos Schengenprotokollet redan klart fastslagits i det protokollet.